

Recherches sociographiques



Le fonds d'emprunt municipal dans le Haut-Canada, 1852-1867

Albert Faucher

Volume 1, numéro 1, 1960

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055001ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055001ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Faucher, A. (1960). Le fonds d'emprunt municipal dans le Haut-Canada, 1852-1867. *Recherches sociographiques*, 1(1), 7–31.
<https://doi.org/10.7202/055001ar>

Résumé de l'article

Depuis quelques années, Albert Faucher poursuit des recherches économiques sur une phase fort mal connue et pourtant décisive de notre histoire : la période pré-confédérative. On trouvera ici un fragment de ces travaux : il éclaire à la fois un trait important de notre système municipal et les origines des conceptions de l'État qui ont inspiré la Confédération naissante.

LE FONDS D'EMPRUNT MUNICIPAL

DANS LE HAUT-CANADA

1852 - 1867 *

Depuis quelques années, Albert Faucher poursuit des recherches économiques sur une phase fort mal connue et pourtant décisive de notre histoire : la période pré-confédérative. On trouvera ici un fragment de ces travaux : il éclaire à la fois un trait important de notre système municipal et les origines des conceptions de l'Etat qui ont inspiré la Confédération naissante.

Le fonds d'emprunt municipal s'insère dans l'histoire économique de la Province du Canada comme institution éphémère, sans doute; cependant, étant donné la fonction même qu'on lui a assignée en l'établissant, il revêt une importance durable, comme l'une des pièces originales du système municipal. Le présent article l'étudie sous quatre aspects différents et complémentaires les uns des autres, dans une gradation qui aboutit à l'analyse de cette institution considérée comme événement économique. D'où les quatre divisions du plan, qu'il convient de présenter brièvement, afin d'éclairer le cheminement de la recherche.

Avant de chercher à circonscrire l'événement, il nous faut d'abord identifier l'institution en cause. C'est à quoi s'applique la première partie. Puisqu'il s'agit d'une institution publique évoluant dans les cadres de la loi, nous la définirons en termes juridiques en nous inspirant des pionniers de notre histoire économique, principalement d'Adam Shortt et des collaborateurs à Canada and its Provinces.

* L'auteur exprime sa reconnaissance à l'Institut de recherche économique de Queen's University, Kingston, Ontario, qui lui a procuré le loisir de colliger la plupart des matériaux de cet article au cours des étés 1958 et 1959.

Après avoir identifié l'institution, nous en préciserons l'importance par rapport à l'économie de la province du Canada, à partir de données statistiques relatives aux contrats d'emprunt, à leur fréquence chronologique et à leur répartition géographique.

Les divisions suivantes de l'article introduisent deux ordres de pondération : la troisième partie replace l'événement dans la conjoncture politique en évoquant les origines du régime municipal; la quatrième partie l'insère dans le schème d'économie politique des dirigeants de l'époque. Ce schème postule l'urgence des grands travaux publics, une répartition des tâches entre le gouvernement provincial et les corporations municipales et la recherche des moyens propres à stimuler l'importation de capital britannique, afin d'organiser l'espace géographique de la province.

I

Institué en novembre 1852 (16 Vic., chap. 22), le fonds d'emprunt municipal consolidait le crédit des municipalités qui désiraient se procurer du capital par cet intermédiaire. Il remplissait, au bénéfice de ces municipalités, le rôle d'une gérance fiscale et financière et leur permettait ainsi de contracter des emprunts à un taux raisonnable, c'est-à-dire au taux des obligations provinciales [1].

Envisagé de cette façon, le fonds d'emprunt municipal se définissait, du côté du gouvernement, comme un service administratif et fiduciaire et, du côté des municipalités, comme un ensemble de règles les obligeant à des versements annuels, jusqu'à concurrence du montant de leurs emprunts. Il incombe donc aux municipalités de constituer le fonds [2]. En réalité, le rôle du gouvernement allait dépasser de beaucoup l'intention du législateur et la contribution des municipalités se réduire à bien peu.

Les opérations du fonds ont débuté en 1853 dans le Haut-Canada et en 1854 dans le Bas-Canada. Au total, 134 corporations municipales y ont emprunté, dont 46 dans le Haut-Canada et 88 dans le Bas-Canada [3]. La plupart ont failli à leurs obligations, en tout ou en partie. Et pourtant, Hincks et Galt, artisans et apologistes de ce régime, ont toujours pensé que le fonds d'emprunt n'était qu'une gérance visant à faciliter les emprunts ou à réhabiliter le prestige des municipalités sur le marché de la finance. Et selon eux,

cette gérance n'engageait pas directement le crédit de la province parce que celle-ci n'assumait pas la responsabilité des corporations emprunteuses [4], mais en fait, en voulant hausser le prestige des municipalités et faciliter des emprunts qu'il stimulait d'ailleurs, le gouvernement a mis en jeu son propre renom, il a infirmé son crédit dans les milieux financiers. Et sur le plan de la politique, il a empiré la confusion traditionnelle des pouvoirs ou compliqué les relations provinciales-municipales.

Définissons le fonds d'emprunt en termes de relations entre gouvernement provincial et municipalités [5].

Du côté provincial, la loi de 1852 confiait au Receveur général un rôle de surveillance. Celui-ci devait recevoir les demandes d'emprunt, en approuver les montants, et enquêter sur l'usage auquel on destinait ces emprunts. Il lui incombait de veiller aux paiements périodiques que la loi exigeait et, en cas de défaut, il pouvait autoriser le shérif à fixer les taux de taxation et à prélever les sommes adéquates.

Quant aux corporations, elles devaient présenter leurs demandes d'emprunt au gouvernement sous forme d'arrêtés municipaux. La formule de demande spécifiait le montant de l'emprunt à contracter et définissait les fins auxquelles on voulait l'utiliser. Or la législation antérieure relative aux municipalités et aux compagnies de chemins de fer avait ouvert aux corporations municipales un vaste champ d'entreprise. C'est pourquoi elles pouvaient, sous le régime du fonds consolidé, emprunter pour les fins suivantes : construction ou amélioration d'édifices publics, construction, amélioration, acquisition de routes, ponts, canaux, ports, chemins de fer, ou simple participation à ces divers types d'entreprise, soit dans les limites géographiques de leur juridiction, soit également en dehors [6].

Lorsque le Gouverneur en conseil donnait son assentiment au projet que lui présentait le Receveur général, celui-ci pouvait émettre des obligations pour le montant de l'emprunt, sur nantissement du fonds à constituer par les emprunteurs. Les corporations pouvaient alors soit vendre elles-mêmes ces obligations soit les faire vendre par le gouvernement qui leur en remettait le produit. Peu importait le mode de transaction, pourvu qu'elles pussent, grâce à l'union de crédit et grâce au rôle fiduciaire du gouvernement, se procurer des emprunts à 6% d'intérêt, comme le gouvernement, et non à 8% [7].

Il était loisible à toute corporation municipale qui ne jugeait pas opportun de se prévaloir du fonds ou qui ne voulait pas y contribuer, de procéder par voie ordinaire : le fonds d'emprunt municipal se présentait comme procédé optatif d'opération financière.

A compter de 1853, dans le Haut-Canada, et de 1854, dans le Bas-Canada et jusqu'à la crise de 1857, les corporations municipales pouvaient donc se procurer du crédit par deux moyens. Elles pouvaient vendre elles-mêmes leurs obligations sur le marché par l'intermédiaire d'un courtier, ou directement à des individus, en vertu de la législation antérieure qui les autorisait à le faire. Elles pouvaient aussi recourir au moyen indirect ou fiduciaire de l'administration provinciale. On voit donc que l'histoire du fonds d'emprunt n'épuise pas la liste des corporations qui ont subi des embarras financiers. La cité de Hamilton, par exemple, qui avait une dette de \$2,500,000 en 1861 (dont \$800,000 dans les chemins de fer), n'apparaît pas dans la liste du fonds d'emprunt [8]. Par contre, les dettes contractées au fonds d'emprunt par certaines corporations n'indiquent pas nécessairement la dette totale de ces corporations. Ainsi, la cité de London a emprunté au fonds \$375,400, mais elle avait aussi par ailleurs vendu des obligations et, en 1861, elle avait accumulé, en dehors du fonds, une dette de \$220,000 [9].

Le début des opérations du fonds coïncidait avec le lancement de l'entreprise du chemin de fer du Grand Tronc; coïncidence favorable à certaines corporations qui s'étaient déjà mises en frais de construire des routes, qui avaient même contribué à construire des chemins de fer. Elles allaient maintenant, chacune à sa façon et jalousement, poursuivre leur rêve de devenir de petites métropoles, supérieures aux rivales, en construisant des voies d'aménée au Grand Tronc, édifiant ainsi leur propre hinterland [10]. Les villes de Cobourg et de Port Hope s'insèrent en relief dans cet univers d'ambitions métropolitaines. Tendues vers la conquête de ce qu'elles considéraient comme leur hinterland, elles stimulaient les anticipations des propriétaires fonciers en leur fournissant l'occasion d'une rente; mariage d'intérêt qui provoque une hausse spectaculaire du prix des terres au cours de la guerre de Crimée [11].

II

Précisons maintenant, tout d'abord, en termes quantitatifs, l'importance du fonds en tant que source de crédit, puis certaines modalités d'emprunt, compte tenu des variations observées au cours de la période étudiée.

La loi de 1852 ne fixait pas de limite au crédit disponible. Ce pouvoir illimité d'emprunt ne soustrayait toutefois pas les demandes individuelles à

l'approbation du Gouverneur en conseil. Sous ce régime légal, et jusqu'en décembre 1854, 33 corporations municipales du Haut-Canada ont contracté une dette totale de \$4,011,666.64 au fonds d'emprunt.

Dès 1853, 24 corporations empruntaient \$1,951,000 par montants variant entre \$5,000 et \$300,000. Au cours de 1854, six des corporations qui avaient puisé au fonds l'année précédente y puisaient \$988,000 additionnels et neuf autres empruntaient pour la première fois un montant total de \$1,072,666.64. On avait donc prêté \$2,060,666.64 en 1854. Au cours des années subséquentes, soit de 1855 à 1858, treize corporations nouvelles contractent des emprunts et sept autres déjà emprunteuses obtiennent des prêts supplémentaires pour \$3,288,333.36. Les vingt prêts consentis entre 1855 et 1858 se répartissent ainsi : douze en 1855, quatre en 1856, trois en 1857 et un seul en 1858 [12]. C'est dire qu'à toutes fins pratiques, le fonds cessa de prêter au cours de la crise déflationnaire de 1857. On avait d'ailleurs atteint la limite déterminée par la loi 18 Vic., chap. 13. Cette loi de décembre 1854 créait un fonds pour le Bas-Canada et amendait la première loi de 1852. En particulier, elle limitait le fonds à $\frac{1}{4}$ 1.5 million pour chacune des deux régions de la province et elle interdisait aux municipalités d'emprunter un montant supérieur à 20% de l'évaluation totale de la propriété située à l'intérieur des limites du territoire tombant sous leur juridiction, compte tenu du rôle d'évaluation en vigueur lors de la passation de la loi.

Quant au mode de recouvrement, il a subi deux modifications, l'une en 1857, l'autre en 1859. La loi originale de 1852 établissait la contribution des corporations emprunteuses à 6% d'intérêt sur le montant des emprunts, plus 2% du même montant pour l'amortissement de la dette. Une loi de juin 1857, visant à faciliter le recouvrement, réduisit à $12\frac{1}{2}\%$ la cotisation des municipalités en retard dans leurs paiements. Mais, sous ce régime légal, le Gouverneur en conseil disposait de l'autorité nécessaire pour engager le shérif à intervenir auprès des municipalités. Une telle mesure ne pouvait être qu'impopulaire, même parmi les députés, dont le statut politique dépendait en définitive des contribuables éventuellement poursuivis par le shérif. En mai 1859, on décidait de ne plus prêter aux corporations du Haut-Canada, sauf à celles dont le Gouverneur en conseil aurait agréé la demande avant la passation de la loi. Cette nouvelle loi, désignée comme loi de compromis, précisait la tâche des officiers municipaux et le devoir des contribuables, et elle établissait un nouveau taux de contribution [13].

C'est précisément par rapport à ce dernier point qu'on a parlé de compromis. A compter de 1859, en effet, on n'exigea plus que 5% d'intérêt sur les emprunts comme cotisation au fonds, tout en conservant le 2% additionnel pour l'amortissement de la dette; au total 7%, et non plus 8% comme auparavant.

La possibilité d'une telle modification reposait sur une décision du gouvernement qui marquait une étape décisive dans l'histoire du fonds d'emprunt, pour ne pas dire dans l'histoire des relations provinciales-municipales. Le gouvernement assumait la dette des municipalités en cause, il consolidait cette dette et, aux obligations du fonds, il substituait des obligations provinciales qui furent acceptées au pair par les obligataires. Etant donné que le gouvernement ne payait que 5% d'intérêt, c'est le taux qu'il allait exiger des municipalités. Le fonds d'emprunt municipal devenait un cadre administratif pour fin de recouvrement des dettes des municipalités et une source de confusion fiscale dans le règlement des réserves du clergé protestant et de la tenure seigneuriale.

En même temps qu'elle effectuait ce compromis, la législation de 1859 établissait un régime de surveillance sur les municipalités. En d'autres termes, elle définissait l'exercice du droit de créance du gouvernement dans les termes suivants [14]:

1 - les corporations qui manqueraient à leurs engagements seraient sujettes à la poursuite du shérif en tant que mandataire du Gouverneur en conseil;

2 - tout fonctionnaire municipal qui négligerait ou refuserait de coopérer à l'exécution des engagements serait tenu coupable de contravention et, en cas de conviction, responsable de ses biens à la concurrence du solde à payer;

3 - toute municipalité qui réaliserait des profits ou dividendes sur les placements ou investissements effectués à l'aide de ses emprunts au fonds, serait tenue de confier tels bénéfices au Receveur général qui les inscrirait au crédit de cette municipalité, dans les livres du fonds d'emprunt;

4 - à moins qu'elle n'ait payé ses dettes au fonds, aucune municipalité ne pourrait contracter de nouveaux emprunts sans le consentement du Gouverneur en conseil;

5 - les municipalités défaillantes ne pourraient pas recevoir de subsides du gouvernement. Les subsides qui, de droit, reviendraient à ces municipalités seraient, de fait, retenus par le Receveur général qui les leur remettrait après acquittement de la dette;

6 - toute municipalité défaillante serait privée de son droit au produit des réserves du clergé; celui-ci devait être versé, à titre de compensation, aux municipalités non emprunteuses et à celles qui, ayant emprunté, avaient acquitté leurs paiements.

Cette structure légale n'a engendré ni la volonté ni la capacité de payer, car de 1860 à 1867 la province n'a recouvré, du Haut-Canada, que \$500,000 d'une dette d'une dizaine de millions, compte tenu des arrérages d'intérêt [15]. Au contraire, l'opinion s'est soulevée et certaines municipalités ont même agité la question de répudiation. D'autres ont tout simplement négligé de faire rapport de leur rôle d'évaluation [16], un facteur pourtant essentiel au calcul de leur engagement annuel. Quant aux municipalités qui avaient rempli leurs obligations ou qui avaient emprunté en dehors du fonds d'emprunt municipal, elles ont considéré comme une injustice la nouvelle législation.

Le Bas-Canada a fait un usage plus diffus du fonds d'emprunt municipal que le Haut-Canada : 88 corporations municipales y ont emprunté. L'emprunt total ne s'élève pourtant qu'à \$2,262,540 dans le cas du Bas-Canada (\$7,300,000 dans le Haut-Canada). La moitié des emprunts ne dépassait pas \$5,000; 34 corporations ont emprunté des sommes variant entre \$5,000 et \$50,000; enfin, une dizaine d'entre elles (voir Tableau 1) ont emprunté de \$50,000 à \$800,000 [17].

Tout à l'opposé, la caractéristique dominante des opérations du fonds dans le Haut-Canada, c'est le recours aux gros emprunts chez la majorité des emprunteurs. Trente corporations sur quarante-six y ont emprunté des montants variant entre \$50,000 et \$860,000, comme le montre le tableau 2 [18].

La cause historique de ce contraste entre les deux sections de la Province quant au recours au fonds d'emprunt est complexe. Sans doute, dans le Haut-Canada, les corporations municipales étaient-elles mieux organisées et, commercialement, plus évoluées; et leurs projets, plus vastes et plus ambitieux. C'était, du moins, l'opinion d'Elgin [19]. Toutefois elles semblent avoir agi avec témérité dans leurs opérations financières. Avec une assiette fiscale insuffisamment définie, mais fortes de l'appui que leur offrait un gouvernement "central", elles ont engagé plus que les trois-quarts de leur emprunt total au fonds dans des entreprises non rentables dont quelques-unes même insolvables.

Une analyse sommaire des statistiques démographiques des comtés du Haut-Canada et de la valeur cotisable des propriétés suggère qu'elles ont abusé de l'emprunt dans la mesure même où elles voulaient spéculer [20]. Or la spéculation, en l'espèce, signifie autre chose que l'attitude du crésus qui déjeûne en lisant les cotations de la bourse. Ses promoteurs étaient des hommes commis à la garde du bien commun.

TABLEAU 1

LISTE DES CORPORATIONS MUNICIPALES DU BAS-CANADA
AYANT EMPRUNTE \$50,000 ET PLUS, ET SOMMES EMPRUNTEES

Corporations municipales	Sommes empruntées
	(en dollars)
COMTES	
Stanstead	71,000
Shefford	215,000
Terrebonne	94,000
Ottawa (division no 2)	<u>131,600</u>
COMTES: TOTAL	511,600
CITES	
Montréal	800,000
Québec	<u>50,000</u>
CITES : TOTAL	850,000
VILLES	
Sherbrooke	80,000
Trois-Rivières	<u>220,000</u>
VILLES : TOTAL	300,000
PAROISSE	
Saint-Germain-de-Rimouski	50,000
CANTON	
Stanbridge	50,000
GRAND TOTAL	1,761,000

TABLEAU 2

LISTE DES CORPORATIONS MUNICIPALES DU HAUT-CANADA

AYANT EMPRUNTE \$50,000 ET PLUS, ET SOMMES EMPRUNTEES

Corporations municipales	Sommes empruntées (en dollars)	Corporations municipales	Sommes empruntées (en dollars)
COMTES		VILLES (suite)	
Huron et Bruce	308,000	Niagara	280,000
Elgin	80,000	Port Hope	860,000
Hastings	157,600	Prescott	100,000
Lanark et Renfrew	800,000	Peterborough	100,000
Northumberland et Durham	460,000	St. Catharines	190,000
Perth	<u>288,000</u>	Simcoe	100,000
COMTES: TOTAL	2,093,600	Stratford	100,000
		Woodstock	<u>100,000</u>
CITES		VILLES: TOTAL	3,112,000
London	375,400		
Ottawa	<u>200,000</u>	CANTONS	
CITES : Total	575,400	Brantford	50,000
		Elizabethtown	154,000
VILLES		Hope	60,000
Brantford	50,000	Norwich	200,000
Brockville	400,000	Ops	80,000
Cobourg	500,000	Woodhouse	80,000
Chatham	100,000	Windham	<u>100,000</u>
Dundas	52,000	CANTONS: TOTAL	724,000
Goderich	100,000		
Guelph	80,000	GRAND TOTAL	6,505,000

Ce n'est pas le moment de les juger. Essayons plutôt de les situer dans la tradition politique de leur époque.

III

Dans la tradition politique, on peut dire que les politiciens du Haut-Canada ont vu grand et petit à la fois; grand pour s'être placés dans la perspective des hommes qui veulent voir loin et définir une stratégie propre à leur milieu ambiant, compte tenu des Etats-Unis comme pôle d'attraction et de la Grande-Bretagne comme centre de décision. Mais aussi, et surtout, ils se sont occupés de petites choses, se taillant ainsi de petits empires de patronage en vue de gagner la faveur de leurs commettants. Sur ce plan, Gustave Myers les a jugés sévèrement [21]. De son point de vue, l'équipement électoral de la province du Canada, sous le leadership des anglophones, a pu constituer un excellent "kindergarten" pour les politiciens canadiens-français.

Mais la vision des hommes politiques de cette époque, l'envergure de leurs entreprises qui engageaient l'avenir des générations futures les plaçaient bien en avance par rapport à leurs commettants et les portaient à la centralisation. Il est facile, quoique téméraire peut-être, d'imaginer que Hincks, Galt, MacNab, Merritt, Buchanan, ou autres, se soient comportés comme des dirigeants d'une vaste entreprise rentable, ou comme des gérants d'une grande municipalité [22]. Dans la tradition politique décrite par Durham, et dans la conjoncture des grands travaux publics, la formation d'un régime municipal dut s'avérer très laborieuse.

A la suggestion de Durham d'abord, à l'instigation de Sydenham ensuite, et grâce au labeur de Baldwin, on jetait, en 1849, la base légale de ce régime dans le Haut-Canada. Mais que l'on ne s'y méprenne pas. Il est facile d'exagérer la vertu créatrice des lois. Car dans un régime constitutionnel libre, les lois ne sont efficaces qu'à condition de s'appuyer sur une réalité vivante qui les postule, sur la conscience d'un besoin public et sur la reconnaissance populaire d'une intervention de l'Etat. Or, il en est de la législation en matière de fiscalité municipale comme de toute autre. Les lois régissant les opérations du fonds d'emprunt municipal, comme la loi municipale de 1849 elle-même dans le Haut-Canada, n'ont pas eu la vertu d'engendrer la condition fondamentale d'un régime efficace, c'est-à-dire une assiette municipale d'impôt définie dans un plan de synthèse fiscale.

Encore dans les années 1860, la province du Canada, et les deux sections de la province, se montraient hostiles à toute forme de taxation directe [23]. La tendance des politiciens à protéger la propriété contre toute fonction sociale qu'on eût voulu lui assigner, comme aussi, à l'échelle nationale, la tendance à tout attendre de la taxe de douane et d'accise, préparaient mal les esprits à repenser le système fiscal dans son ensemble. Buchanan a dit, à cette époque-là même, de la taxe indirecte, qu'elle était "une façon d'alléger les charges actuelles de la dette publique, qu'on ne pourrait alléger d'aucune autre façon en Amérique, pas même à la pointe de la baïonnette" [24].

Durham a dit de l'Assemblée du Haut-Canada qu'elle "représente spécialement les intérêts des régions les plus peuplées et on l'accuse d'avoir plutôt en vue, dans ses octrois, l'influence de ses membres auprès de leurs commettants. En conséquence, les fonds ont presque tous servi à cette partie du pays où le besoin était moindre" [25].

Il avait remarqué d'ailleurs, au sujet des colonies britanniques de l'Amérique du Nord : "Littéralement parlant, la grande affaire de l'Assemblée, ce sont les affaires de paroisse : construire des chemins et des ponts de paroisse. Dans aucune de ces provinces il n'y a un corps qui possède l'autorité d'imposer des cotisations locales. C'est là le propre de l'Assemblée. Le souci primordial de chaque député, c'est d'inciter l'Assemblée à s'occuper des intérêts de son comté d'abord".

C'est dire qu'on distribuait des octrois dans la perspective de leur efficacité électorale. D'où la tendance à réduire les dépenses les plus importantes de l'administration, afin de mieux satisfaire aux demandes locales qu'on jugeait électoralement efficaces. Et donc... "lorsque nous avons besoin d'un pont, nous prenons un juge pour le bâtir" [26].

Le régime de l'Union comme condition d'un programme de travaux publics impliquait une optique nouvelle et allait poser le problème du transfert de certaines responsabilités aux corporations municipales. Il s'agissait donc de constituer d'abord ces corporations. L'effort de Sydenham dans cette direction, effort qu'on a considéré, et non sans raison, comme une atteinte aux institutions démocratiques [27], s'inscrivait à l'intérieur d'un plan d'ensemble de développement économique.

Pour amorcer le développement économique après la guerre civile de 1837, il fallait faire accepter un plan d'ensemble et agrandir l'aire de l'entreprise à la dimension des deux provinces unies. Toutes les raisons économiques militant en faveur d'une union législative, dit Sydenham, sont réductibles, dans les circonstances, à un objectif vital : la restauration de la prospérité par infusion de capital [28].

Les grands travaux publics qu'on devait lancer exigeaient un emprunt de £1,500,000, à dépenser au cours d'une période de cinq ans. Or, un prélèvement aussi considérable de capital mettait en cause le crédit public de la nouvelle province. Il fallait pourvoir au paiement des intérêts, organiser éventuellement un fonds d'amortissement, aussi longtemps que les entreprises ne seraient pas rentables et qu'elles ne pourraient pas se charger elles-mêmes du fardeau de la dette.

Devant d'aussi graves responsabilités, n'était-il pas grand temps qu'on mît fin aux malversations occasionnées par la confusion des fonctions locales et provinciales, en créant une division des pouvoirs. Or, durant l'exécution du plan impérial, toute l'attention de la province se porta vers le "gouvernement central". La densité des événements ne favorisa pas une modification des comportements : influx de capital, demande abondante d'emploi, conjoncture favorable au commerce des produits forestiers et agricoles, entraînèrent plutôt la centralisation et intensifièrent l'agiotage. Le gouvernement continua d'employer à des fins locales et non rémunératrices le produit accru des taxes, en plus de dépenser avec prodigalité les produits de l'emprunt. Il en résulta un accroissement substantiel de la dette de 1841 à 1849 [29].

Un rapport financier de 1850 rappelle l'origine de cette prodigalité [30]. Avant l'Union, il était loisible à tout député d'inscrire un crédit au feuillet de la Chambre et de proposer un vote d'argent. Ce type d'ingérence parlementaire dans l'appropriation d'une partie du revenu public infirmait le rôle de l'exécutif et privait l'administration d'un contrôle pourtant nécessaire. La loi de l'Union introduisit le système britannique. Dès ce moment, l'initiative des mesures affectant le trésor public aurait dû être réservée exclusivement à l'exécutif. Mais la coutume a triomphé de la loi. On a même dépensé des sommes considérables, après 1841, sans autorisation de la Chambre, quitta à les légaliser plus tard, comme on l'a fait en 1845 (8 Vic., chap. 71). Les comités de finance se constituaient par votes recrutés des deux côtés de la Chambre, sans allégeance de parti, et avec le seul souci pour chacun de promouvoir sa cause. Ainsi se créait une grande mobilité de main-d'oeuvre politique, chacun se tenant prêt à servir le clan prépondérant dans la balance électorale. Cette mobilité quasi-mécanique s'est traduite en remaniements ministériels qu'il serait difficile d'expliquer en termes d'idéologie politique.

La crise de 1847 et la dépression des années 1848 et 1849 remirent tout en question. Parce que les valeurs canadiennes sur le marché de Londres avaient subi une forte dépréciation [31], il devenait urgent de simplifier la fonction provinciale en confiant aux corporations municipales certaines tâches assumées par le gouvernement. Les dépêches envoyées à Londres insistent sur ce point, à savoir que désormais le gouvernement distinguerait parmi les

travaux publics ceux qui ont un caractère général ou national et les autres, de portée locale seulement. Le gouvernement assumerait la responsabilité des travaux de la première espèce et les corporations municipales celle des travaux de la seconde catégorie. Grâce à cet élan d'organisation municipale, grâce aussi, nous le verrons, à la loi de garantie en faveur des chemins de fer, on put restaurer le crédit canadien dans les milieux financiers.

Cependant, la loi municipale de 1849 impliquait une confusion des tâches, pour autant qu'elle autorisait les municipalités à participer directement et indirectement à l'entreprise ferroviaire. Elle ouvrait la porte aux abus de crédit chez certaines municipalités déjà portées au rêve ou à l'optimisme capitaliste. En conséquence, les obligations municipales, comme les obligations des entreprises dites "d'intérêt national", demeurèrent des valeurs douteuses.

Afin de vaincre la méfiance des prêteurs anglais, les agents financiers de Londres conseillèrent au gouvernement canadien d'intervenir, dans un cas pour protéger les actionnaires et les obligataires des compagnies de chemin de fer actuelles ou futures, dans l'autre, pour protéger les obligataires des municipalités et pour stimuler la vente des obligations offertes. Dans le premier cas, il fallait la nouvelle loi de garantie de 1851, dans le second, la loi du fonds d'emprunt municipal de 1852.

Présentée dans pareil cadre de référence, cette législation suppose une motivation, que nous allons analyser dans la dernière partie de cette étude, par rapport à certains critères de logique économique. Nous le ferons en compagnie de Hincks, l'économiste des projets magnifiques.

IV

Le "mémoire sur l'émigration et sur les travaux publics, en autant qu'ils se lient ensemble" (traduction officielle) contient des éléments d'un schème de raisonnement économique qui réfère au capital et à la population comme facteurs rares et à la terre comme facteur abondant [32]. Le capital est rare parce que l'épargne est affectée à l'acquisition ou à l'amélioration de terres agricoles, à la construction de maisons et de moulins. La population est rare, parce que même l'immigration britannique tend à se diriger vers les Etats-Unis, où l'emploi est meilleur, et les salaires plus élevés [33].

"Le grand désavantage qui pèse sur le Canada vient de l'absence de capitaux nécessaires pour la confection des travaux publics qui sont presque devenus indispensables, comme auxiliaires des canaux, pour accaparer le commerce des contrées de l'Ouest" (traduction officielle). Dans son système, Hincks associe politique d'investissement et politique d'immigration. Politique d'investissement aux fins de rendre accessibles les terres incultes, de développer le marché et de procurer de l'emploi; politique d'immigration, comme moyen de soulager le Royaume-Uni d'un excès de population.

Ainsi définie, i. e. comme fonction du problème démographique de la Grande-Bretagne, l'immigration devenait une raison propre à persuader les capitalistes britanniques d'investir au Canada plutôt qu'aux Etats-Unis. Si le Canada doit poursuivre une politique généreuse d'immigration, dit Hincks, il lui faut, de toute nécessité, continuer l'aménagement de son territoire. Les travaux publics, au surplus, doivent faciliter l'intégration immédiate des immigrants à leur nouveau milieu en leur procurant de l'emploi et en leur permettant ainsi d'accumuler l'épargne nécessaire à l'acquisition d'une propriété ou d'un emploi permanent.

Or les travaux publics sont de deux espèces, ceux qui ont un caractère local : chemins macadamisés, chemins de madriers, ponts, quais, etc., et les autres, "d'une nature plus générale, comme les chemins de fer et les canaux". En acquiesçant aux allocations locales pour des travaux qui n'ont même pas rapporté l'équivalent de l'intérêt du capital, la politique provinciale s'était engagée dans un cercle vicieux dont elle eut peine à sortir. Elle a créé du mécontentement dans les régions dites négligées, mécontentement qu'il fallait calmer en octroyant d'autres allocations pour des travaux locaux. Il en est résulté des embarras financiers.

Hincks est donc d'avis "que le gouvernement doit s'efforcer de se décharger de tous les ouvrages strictement locaux en les transférant aux corps municipaux..., que des dispositions devraient être établies dans le but de garantir les crédits des différents corps municipaux, et de leur donner moyen d'emprunter de l'argent sur la garantie d'une taxe directe pour couvrir les intérêts de la dette, et de pourvoir à un fonds d'amortissement pour son rachat. Des dispositions de ce genre feront partie des bills des municipalités et des cotisations dans le Haut-Canada où les institutions municipales fonctionnent avec succès" (traduction officielle).

Les lois municipales du Haut-Canada de 1847 et 1849 abolissent les "districts" institués par Sydenham et établissent comme divisions territoriales des corporations, les comtés, cités, villes, cantons, villages. Les corporations élisent leurs propres officiers, elles ont le privilège de contracter des emprunts, de construire et d'entretenir des routes, elles peuvent contribuer au capital de compagnies de ponts et de routes (entreprises constituées

en vertu d'une loi spéciale) et elles peuvent même acheter le stock entier de ces compagnies. Enfin, elles peuvent investir dans les chemins de fer, lorsque la charte des compagnies le leur permet.

Jusqu'en 1851, les compagnies de chemin de fer étaient incorporées par des lois particulières contenant des clauses spécifiques à chaque compagnie et aussi des clauses communes à toutes, qui ont servi de base à la loi générale des chemins de fer de 1851. En vertu de cette loi et de la loi municipale de 1849, toute corporation avait le privilège d'acheter des parts dans une compagnie de chemin de fer ou de lui consentir des prêts. On notera donc que, même avant 1851, les corporations municipales pouvaient contribuer à l'entreprise des chemins de fer, pourvu que la charte des compagnies les y autorisât. Ce fut le cas de la charte du Great Western et du St. Lawrence & Atlantic, par exemple. Ainsi, avant 1851, Hamilton, London, Montréal, et quelques autres corporations municipales, s'étaient déjà endettées à cette fin.

On se demande pourquoi la loi de 1851 va généraliser les clauses des chartes précédentes, autorisant à vendre des valeurs de chemin de fer aux municipalités, et pourquoi la loi du fonds d'emprunt municipal de 1852 permettra (jusqu'en 1854) aux municipalités d'emprunter sans limite pour les fins qu'elle autorise, dont l'achat des parts ou obligations de chemin de fer. Sans doute l'ambition des municipalités y fut pour beaucoup, mais l'explication fondamentale n'est pas là. La motivation est complexe, mais essayons de la saisir dans la perspective d'un Hincks qui s'efforce d'engager un dialogue avec les autorités impériales.

Après avoir expliqué pourquoi l'on devait "mettre fin (aux) allocations locales" (façon de dégrever le "provincial" et de le réserver pour des tâches de portée générale, sans toutefois dire que le "municipal" dût se réserver lui-même pour ses tâches locales), Hincks entreprend d'établir que la tâche primordiale et urgente de la province consiste à se donner un réseau de chemin de fer à la mesure de son territoire et en liaison avec les provinces voisines. C'était poser le problème d'un chemin de fer intercolonial.

Parmi les travaux qu'il reste à entreprendre ou à compléter (en outre de la construction d'un chemin de fer intercolonial), Hincks mentionne un canal reliant le Saint-Laurent au lac Champlain, avec écluses de mêmes dimensions que celles du St-Laurent, c'est-à-dire une voie maritime qui doublerait le chemin de fer Montréal-Portland, un chemin de fer de Lachine à Grenville sur l'Outaouais, le chemin de fer de l'ouest, reliant le Michigan aux chutes Niagara (Great Western), et un chemin de fer de Toronto au lac Huron. On évaluait le coût de ces travaux à une quinzaine de millions de dollars. Or, se basant sur l'expérience des sociétés ferroviaires américaines, Hincks soumettait que les capitalistes anglais pouvaient prêter en toute sécurité à 6% aux

compagnies incorporées par la province "pourvu que ces compagnies aient prélevé et dépensé sur ces ouvrages, respectivement, la moitié du montant nécessaire pour les compléter".

Cette dernière restriction allait servir de base à la loi de garantie passée l'année suivante (avril 1849) par le gouvernement Baldwin - Lafontaine, sur proposition de Hincks lui-même, Inspecteur général des finances. La suggestion était venue des directeurs du St. Lawrence and Atlantic; et la proposition fut appuyée par le président du Great Western, Sir Allan MacNab, en sa qualité de chef de l'opposition. Monsieur l'Inspecteur général, d'ailleurs, avait été informé de la méfiance des investisseurs d'Angleterre à l'égard des valeurs canadiennes, à cause de la dépression commerciale, à cause aussi de la propagande annexioniste [35].

Dans son mémoire, Hincks fait mention du chemin de fer de Québec à Halifax, "une grande entreprise nationale qui doit être considérée à part, et non comme une spéculation mercantile". Nous retrouverons Hincks discutant le même sujet dans son projet de loi qu'il ira plaider à Londres en 1851 [36].

Présenté sous la forme de résolutions votées en comité plénier de la Chambre, ce projet nous reporte au postulat de l' "habile document" de 1848 — à savoir certains "moyens d'engager le gouvernement impérial de Sa Majesté à prêter son appui à la construction des travaux dont je viens de parler" — ou, "que des prêts peuvent être faits en toute sûreté, et sans aucun risque pour le trésor impérial"..., mais elles vont plus loin encore.

La première résolution rappelle, en termes légaux, les précédents de la politique économique qu'on peut résumer ainsi : (a) il faut continuer d'améliorer les moyens de transport, (b) il ne faut pas pour autant grever le trésor de la Province au-delà de ses capacités, (c) il faut tirer parti de la loi de garantie de 1849 sans préjudice à la Province et, donc, développer davantage le système de garantie impériale.

Les résolutions 2 et 3 expliquent qu'il s'agit d'un "grand tronc" reliant la province du Canada aux provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse. Dans l'hypothèse où il gagnerait la faveur du gouvernement impérial, ce "grand tronc" serait construit par les provinces maritimes et la province du Canada conjointement, ou construit aux frais de la province du Canada depuis la frontière du Nouveau-Brunswick jusqu'à Québec. S'agirait-il d'un tronc reliant Québec aux voies déjà construites, c'est-à-dire celles du St. Lawrence & Atlantic et du Great Western, alors ce tronc serait construit comme entreprise provinciale aux frais de la province, "pourvu qu'elle obtienne la garantie du gouvernement impérial aux fins de prélever les fonds nécessaires à la construction d'une voie centrale de Québec à Hamilton ou à un autre endroit où pouvait être assurée la jonction avec le Great Western".

Et si l'on n'obtenait pas la garantie impériale ? S'il avait bien lu la réponse de Grey à Elgin relative à son mémoire de 1848, Hincks devait connaître déjà la réponse à cette question. Dans la résolution 4, la résolution clef du point de vue de la présente étude, Hincks soumet que la province devrait, en cas de refus, pourvoir aux fonds, c'est-à-dire engager son crédit, aux meilleures conditions possibles, jusqu'à concurrence de la moitié du coût de la construction, pourvu que l'autre moitié ait été souscrite par les corporations municipales de la province.

La cinquième résolution, tout en précisant les précédentes, ajoute que, pour toutes sommes provenant du crédit des souscriptions municipales, le Receveur général aurait l'autorité d'émettre des obligations à terme de vingt ans et au plus bas taux d'intérêt, ce qui voulait dire 7% (auquel taux elles pouvaient être négociées au pair). De plus, la responsabilité de ces obligations n'émargerait pas au fonds du revenu consolidé de la province, mais au fonds que les municipalités participantes consentiraient à constituer sous forme de souscriptions régulières, de façon à pourvoir à l'amortissement et au paiement des intérêts. Et si les municipalités percevaient des revenus de leurs investissements, ces revenus seraient confiés à la garde fiduciaire du Receveur général qui les ré-investirait. Il verserait les intérêts de ces ré-investissements au fonds d'amortissement.

Enfin, Hincks prévoit le cas (résolutions 10 et 11) où la responsabilité de construire le tronc principal écherrait à l'entreprise privée. En ce cas, l'aide du gouvernement serait limitée aux voies principales, c'est-à-dire au Great Western, au St. Lawrence & Atlantic et, pour des raisons particulières, au Toronto, Simcoe & Lake Huron.

De ce document, on peut déduire trois observations.

1 - Hincks veut donner à la province un réseau de chemins de fer qu'il conçoit comme condition essentielle du développement économique en général, et de l'immigration en particulier. 2 - Il essaie de promouvoir une forme étatique d'entreprise, espérant engager directement le gouvernement impérial dans une entreprise qui eût été interprovinciale ou transcontinentale. 3 - Mais, il prévoit, à une échelle plus modeste, d'autres formes d'entreprise qui bénéficieraient de l'aide du gouvernement provincial et de la participation financière des corporations municipales.

Ainsi l'on trouve sous forme diffuse, dans le mémoire de 1848 et dans les résolutions de 1851, les éléments constitutifs d'une politique des chemins de fer, dont les lois de garantie provinciale et le fonds d'emprunt municipal.

La conjoncture des années 1848 - 1851 ne favorise guère la vente des valeurs de chemins de fer à Londres. Aussi les agents financiers de la

Province à Londres témoignent-ils une grande sollicitude à l'endroit de leur client. Pour amorcer la vente des obligations du chemin de fer du St. Lawrence & Atlantic, ils achètent eux-mêmes le premier cent mille d'une émission de £400,000. C'était donner l'exemple, disaient-ils, et réveiller la confiance de leur clientèle au crédit canadien [37]. Ce geste toutefois impliquait les deux conditions auxquelles allaient satisfaire les amendements de la loi de garantie aux chemins de fer de 1849. La nouvelle loi de 1851 intensifiait la garantie, en protégeant principal et intérêt, tout en limitant le nombre de compagnies éligibles à ce plan d'aide gouvernementale.

Pour Hincks qui venait de clore d'importantes démarches à Londres, c'était accepter un régime d'entreprise privée, auquel il subordonnerait le rôle de son gouvernement. A cette condition, les capitalistes britanniques souscriraient à la grande entreprise canadienne. Pour certains entrepreneurs d'Angleterre, qui venaient de terminer d'imposants travaux en Europe continentale, c'était se procurer l'occasion de transposer au Canada leur génie de construction et d'y employer une partie de leur main-d'oeuvre et de leur outillage. "Des capitalistes bien connus" écrivait Jackson à Pakington, "associés à d'éminents entrepreneurs, se tiennent prêts à construire ces chemins de fer à leur propre compte et risque". Et, comme pour répondre au "mémoire sur l'émigration et sur les travaux publics en autant qu'ils se lient ensemble" (Hincks), Jackson envisage la construction de voies ferrées au Canada comme la base d'un "système de colonisation bien équilibré" [38].

A l'intérieur de ce schème, le risque des entrepreneurs en cause se trouvait toutefois fort mitigé. Au fait, l'expérience des quelques années subséquentes le montre, l'entreprise privée allait lancer la grande aventure du Grand Tronc au risque du gouvernement canadien.

Les chemins de fer de l'entreprise britannique ne représentent toutefois pas toute l'aventure qui allait donner lieu à l'un des booms les plus remarquables de l'histoire canadienne [39]. Car, en dehors des voies amalgamées au Grand Tronc en 1853, et des autres compagnies admises au plan d'aide, surgissaient concurremment aux premières une multitude de voies complémentaires, oeuvre du génie civil canadien et américain, promue par l'ambition des municipalités [40].

Gagnées par la fièvre de spéculation foncière, tendues, chacune dans sa perspective propre, vers un hinterland comme futur empire qui leur eût assuré le progrès et la prospérité, plusieurs municipalités ont cru que leur participation directe à l'entreprise du chemin de fer rapporterait des dividendes suffisants pour leur permettre d'échapper à l'impopularité de la taxation directe. Elles voulurent, comme certaines autres l'avaient déjà fait,

emprunter pour spéculer. Et comme elles ne pouvaient emprunter à bon marché, et pour obvier à la disgrâce des obligations municipales sur le marché de Londres, le gouvernement leur accorda un plan de garantie de seconde zone, c'est-à-dire son rôle d'administrateur d'un fonds d'emprunt. Le tableau 3 indique la proportion des emprunts au fonds municipal affectée à l'entreprise ferroviaire [41].

Au total, donc, les emprunts placés dans les chemins de fer atteignent \$5,867,400 sur \$7,400,000 soit 79%.

Il est intéressant de noter qu'à la fin de la période, les arrérages d'intérêts des municipalités représentent l'équivalent de leurs contributions au stock des compagnies de chemins de fer énumérées. La motivation de ces municipalités, dont on dit qu'elles ont contracté des obligations au-delà de leur capacité financière, reflète l'anticipation caractéristique de la période. Pour les mêmes motifs, d'autres municipalités ont contracté des obligations semblables, en dehors du fonds d'emprunt municipal.

De cet optimisme excessif les municipalités ne furent pas les seules responsables, non plus que les promoteurs de chemin de fer et les grands propriétaires fonciers seuls, mais tous ensemble, sous la direction d'hommes politiques très imaginatifs et ambitieux, étant à la fois représentants d'intérêts locaux, promoteurs de chemins de fer et propriétaires fonciers [42]. Afin de mettre en valeur, et rapidement, un pays neuf qu'ils voulaient adapter au rythme du développement des Etats-Unis, ils ont eu recours à tous les moyens qui s'offraient à leur expérience et à leur imagination. Après des tentatives infructueuses, ils s'arrêtèrent à l'ordre des moyens propres à servir l'objectif. Les résolutions de Hincks peuvent indiquer un ordre de préférence, mais il serait difficile d'y voir une option pour la formule étatique pure et simple. En acceptant l'entreprise privée britannique et la condition que cette dernière posait, à savoir l'aide du gouvernement provincial, aurait-il donc renié ses propres convictions, cédant aux pressions des intérêts en cause ?

Tout simplement, il aurait reconnu le moyen possible, en-deça duquel il risquait de compromettre l'objectif même. De cette conjoncture naissait un caractère fondamental de l'économie canadienne, c'est-à-dire le rôle du gouvernement dans le développement du pays, qu'on peut résumer dans une formule brève suggérée par A. T. Galt : confier l'entreprise nationale de mise en valeur aux intérêts privés, tout en créant des conditions propres à induire les capitalistes à s'y commettre [43]. C'était apercevoir le rôle fondamental du gouvernement dans un pays neuf comme la province du Canada, riche en terre, pauvre en capital et en population. L'importation de capital britannique, à condition de favoriser l'immigration, de développer les voies de transport et de promouvoir ainsi la vente des terres, justifiait ce rôle et rendait acceptables ou tolérables, les directives britanniques.

TABLEAU 3

INVESTISSEMENTS EFFECTUES, SOUS FORME D' ACTIONS ET D' OBLIGATIONS,
PAR LES CORPORATIONS MUNICIPALES
DANS LES CHEMINS DE FER DU HAUT-CANADA

Compagnies ferroviaires	Corporations municipales	INVESTISSEMENTS (en dollars)		
		Actions	Obligations	Total
1. Erie & Ontario	Ville de Niagara	60,000	220,000	280,000
	Ville de Chippawa	<u>20,000</u>	-	<u>20,000</u>
		80,000	220,000	300,000
2. Buffalo, Brantford, Goderich	Canton de Bertie	40,000	-	40,000
	Canton de Brantford	50,000	-	50,000
	Ville de Brantford	100,000	400,000	500,000
	Canton de Wainfleet	20,000	-	20,000
	Canton de Canborough	8,000	-	8,000
	Comté Huron-Bruce	300,000	-	300,000
	Cantons de Moulton et Sherbrooke	20,000	-	20,000
	Comté de Perth	200,000	-	200,000
	Ville de Paris	40,000	-	40,000
	Ville de Stratford	<u>-</u>	<u>100,000</u>	<u>100,000</u>
		778,000	500,000	1,278,000
3. Bytown & Prescott	Cité d'Ottawa	-	200,000	200,000
	Ville de Prescott	<u>-</u>	<u>100,000</u>	<u>100,000</u>
		-	300,000	300,000
4. Port Dalhousie & Thorold	Ville de St. Catharines	100,000	-	100,000
5. Woodstock & Lake Eric Railway & Harbour Co.	Ville de Woodstock	-	100,000	100,000
	Canton de Woodhouse	-	80,000	80,000
	Canton de Norwich	-	200,000	200,000
	Canton de Windham	-	100,000	100,000
	Ville de Simcoe	<u>-</u>	<u>100,000</u>	<u>100,000</u>
		-	580,000	580,000
6. London & Port Stanley	Comté d'Elgin	80,000	-	80,000
	Cité de London	<u>200,000</u>	<u>175,400</u>	<u>375,400</u>
		280,000	175,400	455,400
7. Brockville & Ottawa	Comté Lanark-Renfrew	-	800,000	800,000
	Ville de Brockville	-	400,000	400,000
	Canton d'Elizabethtown	<u>-</u>	<u>154,000</u>	<u>154,000</u>
		-	1,354,000	1,354,000

TABLEAU 3
(suite)

Compagnies ferroviaires	Corporations municipales	INVESTISSEMENTS (en dollars)		
		Actions	Obligations	Total
8. Galt & Guelph	Ville de Guelph	80,000	-	80,000
9. Cobourg & Peterboro	Ville de Cobourg	500,000	-	500,000
10. Peterboro & Port Hope et Port Hope, Lind- say & Beaverton	Ville de Port Hope	680,000	-	680,000
	Canton de Hope	60,000	-	60,000
	Canton d'Ops	80,000	-	80,000
	Ville de Peterborough	-	100,000	100,000
		820,000	100,000	920,000
GRAND TOTAL		2,638,000	3,229,400	5,867,400

Dans l'exercice de ce rôle, qu'il a poussé très loin, jusqu'à renflouer l'entreprise privée, comme le montre l'histoire du Grand Tronc [44], peut-être le gouvernement a-t-il commis des erreurs, mais des erreurs que les imprévus de la conjoncture ont atténuées. Allons-nous considérer comme erreur d'avoir permis aux municipalités de spéculer, alors qu'on aurait eu peine à convertir les contribuables à l'acceptation de la taxe directe, même "à la pointe de la balonnnette" ? [45].

Certaines délégations municipales venues exposer leurs embarras financiers au gouvernement, au cours des années 1860, ont même dit qu'elles avaient été induites à contracter des emprunts excessifs; la cité de Hamilton (qui n'avait pas puisé au fonds d'emprunt municipal), en tête des délégations, ne demandait compensation que pour la partie de sa dette engagée dans les chemins de fer improductifs (soit \$800,000 sur une dette de \$2,500,000), alléguant qu'elle avait contribué ainsi au développement de la province [46].

Le gouvernement avait mis tout en oeuvre pour stimuler l'importation de capital britannique et, en encourageant les corporations municipales à y recourir, il prenait exemple de l'Etat du Maine où Bangor, pour suppléer aux ressources du gouvernement, avait prêté \$500,000 à l'European and North American Railroad [47].

Il se peut que l'usage excessif de crédit municipal ait compliqué singulièrement les opérations financières du Canada à Londres. Mais de toute cette politique la province n'a pas récolté que des dettes. Un actif tangible lui était acquis.

Quant à savoir si le fonds d'emprunt municipal a créé plus de problèmes qu'il n'en a résolus, et si, à cause de cette institution, les relations provinciales-municipales ont retardé l'évolution normale des municipalités, il faudrait élargir le débat aux dimensions d'une histoire économique du système municipal et remettre en question toute la structure fiscale de la province du Canada. Cette synthèse d'une recherche toujours possible dépasse, bien entendu, l'intention même lointaine d'un article qui voulait simplement cerner et explorer une variable de l'économie de la Province du Canada.

Albert FAUCHER

Département d'Economie,
Université Laval.

REFERENCES ET NOTES EXPLICATIVES

- [1] Les obligations du gouvernement impérial (consols) portaient intérêt de 4%; le gouvernement canadien empruntait à 6% environ sur des obligations à moyen terme, hormis celles qui étaient garanties par le gouvernement impérial (voir British Parliamentary Papers, 1842, I, 385); les obligations municipales du Canada se vendaient difficilement à Londres vers 1850, même à 8%. Les obligations du chemin de fer Atlantic & St. Lawrence, garanties par le gouvernement canadien, se vendaient à 6%, grâce à l'initiative de Glyn, Mills & Co., les agents financiers de la province à Londres [voir note 37] . A compter de 1851, les agences Baring et Glyn font coter les valeurs canadiennes à la bourse de Londres, au moment où les firmes britanniques s'apprentent à passer des contrats avec le gouvernement canadien pour la construction du Grand Tronc. (Ces renseignements ont été recueillis chez Glyn, Mills & Co., rue Lombard, Londres, où l'auteur fut introduit par la Fondation Nuffield au cours d'un stage comme Fellow de cette fondation et où il fut guidé généreusement par M. W. A. Shelton, préposé aux archives de la célèbre institution bancaire).
- [2] Les renseignements de caractère légal qui ont servi à la préparation de la première partie de cet article ont été puisés dans le mémoire de l'honorable E. B. Wood, Sessional Papers, Province of Ontario, 1871-2, vol. IV, Part II, no. 8. Ci-après cités SPO.

- [3] La littérature courante donne 54 pour le Bas-Canada. On obtient ce nombre en soustrayant de 88 la somme des municipalités qui ont emprunté chacune moins de \$2,000. Voir Documents de la Session, Province du Canada, 1864, vol. I, no 2, doc. no 22; ci-après cités DSPC.
- [4] Voir résolutions de Hincks auxquelles réfère la note 36; A.T. Galt, Canada 1849 to 1859, Londres, 1860.
- [5] SPO, 1871-2, IV, Part II, no 8.
- [6] Journaux de l'Assemblée Législative de la Province du Canada, 1858, 3, app. no 4, ci-après cités JALPC, rapport d'un comité spécial sur les comptes publics. Le gouvernement a cédé à des compagnies privées et à des corporations municipales des routes, des ponts et des ports, à 20% de leur valeur réelle. La loi 12 Vic., chap. 5 avait autorisé cette entente entre le gouvernement et les compagnies locales et corporations municipales, grâce à quoi celles-ci pouvaient se porter acquéreurs des travaux les plus immédiatement rentables. JALPC, 1852-3, 8, app. CCCC; Id., 1854-5, 10, app. JJ, et 1850, 9, app. BB.
- [7] On trouve diverses descriptions de la conjoncture des transactions financières dans les papiers d'Adam Shortt, archives de la bibliothèque de Queen's University, Canada. Shortt a préparé un index de ce périodique publié à Londres deux fois par mois de 1856 à 1861 et hebdomadairement jusqu'en 1872, périodique qui se donnait pour but "d'attirer l'attention du public britannique sur le territoire de nos provinces de l'Amérique du Nord comme débouché au surplus de main-d'oeuvre et comme champ d'investissement pour le capital de notre pays" (traduction de l'auteur). Ce périodique s'intitulait The Canadian News and British American Intelligencer. Il a modifié son titre en 1860, 1861, 1862 et 1863. On y trouve régulièrement un éditorial; le reste se compose de glanures et reproductions d'articles de journaux britanniques, américains et canadiens. Plusieurs de ces articles donnent des aperçus historiques sur la finance canadienne et, en particulier, sur la question municipale. Aux Archives publiques du Canada. The Canadian News and British American Intelligencer sera ci-après cité CN.
- [8] CN, 1861, 5 déc., 261; JALPC, 1854-5, 10, app. JJ.
- [9] CN, 1862, 26 juin, 406.
- [10] La charte du chemin de fer Great Western avait été amendée avant la passation de la loi générale des chemins de fer, permettant aux municipalités de participer au capital de cette compagnie. Les comtés d'Ottawa, Middlesex, les villes de Galt et London, souscrivirent \$25,000 chacun au stock de la compagnie et Hamilton, \$100,000. La loi générale de 1851 stipulait que le maire ou warden de toute corporation municipale ayant souscrit \$5,000 ou plus devenait ex officio directeur de la compagnie. Voir SHORTT et DOUGHTY, Canada and its Provinces, Toronto, 1914-17, 10, 397-8.
- [11] Cobourg et Port Hope avaient une population de 4,000 et 7,000, respectivement. Même Peterborough, selon certains propagandistes du moins, ambitionnait de devenir la plus grande ville du Canada : JALPC, 1851-2, app. BB. Le Canada n'a pas innové sous le rapport de la spéculation foncière au moyen de la promotion de l'entreprise du chemin de fer; voir F.A. CLEVELAND et F. W. POWELL, Railroad Promotion and Capitalization in the United States, New York, 1909. Le chemin de fer joue un rôle dynamique dans un pays jeune et bien pourvu de terres, même au simple stade de la promotion par incorporation de compagnie, sans intention réelle d'y exécuter des travaux. Dans les années 1850, le gouvernement canadien aurait octroyé 56 chartes, dont 27 seulement furent utilisées : d'après E. B. BIGGAR, The Canadian Railway Problem, Toronto, 1917, 73-4.

- [12] A moins d'indication spéciale, il s'agit toujours du Haut-Canada. L'ancienne appellation est ici utilisée pour désigner la section ouest de la Province du Canada. Voir Documents de la Session du Canada, 1867-8, 8, no 69, ci-après cités DSC; JALPC, 1859, 3, app. no 23.
- [13] Voir E. B. WOOD, SPO., 1871-2, vol. IV, Part II, no. 8.
- [14] 22 Vic., chap. 15.
- [15] SHORTT and DOUGHTY, Canada and its Provinces, 18, 451.
- [16] CN, 1863, 27 août, 130; JALPC, 1857, 6, app. 30.
- [17] DSPC, 1864, vol. I, no 2, doc. no 22.
- [18] DSC, 1867-8, 8, no 69.
- [19] Elgin à Pakington, no 116, 22 décembre 1852, JALPC, 1852-3, 8, app. CCCC.
- [20] JALPC, 1854-5, 10, app. JJ; 8, app. K; 1857, 4, app. 14; 1859, 3, app. 23.
- [21] G. MYERS, History of Canadian Wealth, Chicago, 1914.
- [22] E. B. BIGGAR, The Canadian Railway Problem, les présente dans cette perspective. Un contemporain des promoteurs-politiciens, l'ingénieur T. C. Keefer, écrit à leur propos qu'ils ont devancé l'opinion publique en subissant l'influence d'une minorité en rupture de ban avec le peuple ; voir T. C. KEEFER, Philosophy of Railroads, Montréal, 1850, 4.
- [23] On a parlé de connivence avec les propriétaires fonciers, CN, 1862, 27 fév., 133.
- [24] Discours d'Isaac BUCHANAN, dans H. J. MORGAN, éd., The Relations of the Industry of Canada with the Mother Country and the United States, Montréal, 1864, 274. Selon le Quebec Chronicle, 1862, imposer une taxe directe, c'était compromettre son existence politique; cité dans S. P. DAY, English America, Londres, 1864, I, 67.
- [25] Le Rapport de Durham, traduit et annoté par Marcel HAMEL, Editions de Québec, 1948, 215.
- [26] Id., 137-8.
- [27] Louis-Philippe AUDET, "La surintendance de l'éducation et la loi scolaire de 1841", article devant paraître dans Les Cahiers des Dix, 1960; cité avec permission de l'auteur.
- [28] G. Poulett SCROPE, Memoir of the Life of Charles Lord Sydenham, Londres, 1843, 140-157.
- [29] JALPC, 1849, 8, app. BB.
- [30] JALPC, 1850, 9, app. BB.
- [31] Le prix des obligations canadiennes se maintient à la baisse : Glyn, Mills & Co. à Hincks, 29 sept. 1848; difficulté d'établir un marché public des obligations du Canada : Glyn à Hincks, 6 août 1849. Glyn a vu Baring et celui-ci ne voit pas non plus la possibilité d'un marché d'obligations canadiennes : Glyn à Hincks, 10 août 1849; situation politique du Canada jugée contraire au lancement d'obligations canadiennes : lettre personnelle de Glyn, Mills & Co. à Hincks, 5 avril 1850.

- [32] JALPC, 1849, 8, app. EEE; le mémoire est daté de Montréal, 20 décembre 1848. Grey y voit un "habile document", Grey à Elgin, 20 janvier 1849.
- [33] Hincks écrit : "Les profits sur les lignes américaines et sur le chemin de fer du Saint-Laurent et du lac Champlain dans le Bas-Canada ont varié de 7 à 10 pour cent. Il paraît donc évident que l'exécution d'un vaste plan de colonisation peut être sûrement combiné avec un placement de capitaux avantageux. Les sommes qui seraient dépensées sur ces ouvrages étant le double du montant de l'emprunt proposé, l'emploi du travail serait très considérable, et le prix des salaires étant très élevé en Canada, les travailleurs pourraient économiser une somme suffisante, durant la confection des travaux, pour les mettre à même de s'établir sur des terres". Mémoire, 20 décembre 1848 (traduction officielle).
- [34] La loi de la consolidation des clauses relatives aux chemins de fer, 14 - 15 Vic., chap. 51.
- [35] Glyn, Mills & Co. à Hincks, 5 avril 1850.
- [36] A.G. D. DOUGHTY, éd., Elgin-Grey Papers, 1846-1852, Ottawa, 1937, II, 870-873.
- [37] Communication conjointe de Baring et Glyn à Hincks, 10 janvier 1851.
- [38] W. Jackson à Earl Grey, 22 décembre 1852, JALPC, 1852-3, 8, app. CCCC.
- [39] Un ensemble de circonstances : demande internationale de denrées agricoles, demande locale de terres, de capital, de main d'oeuvre et de services, etc., donna lieu à ce qu'on a appelé "une inflation commerciale et financière plutôt exceptionnelle"; voir James YOUNG, Public Men and Public Life in Canada, Toronto, 1902, 28; aussi, J. J. TALMAN, "The Impact of the Railway on a Pioneer Community", The Canadian Historical Association, Report 1955.
- [40] La plupart des chemins de fer énumérés dans le tableau 3.
- [41] DSC, 1867-8, 5, no 8, app. no 70.
- [42] Voir, par exemple, la liste des actionnaires et directeurs des chemins de fer, JALPC, 1851, 2, app. UU, et confronter avec la liste des citoyens occupant de hauts postes dans la régie des terres, ou dans la politique en général; L. P. TURCOTTE, Le Canada sous l'Union, Québec, 1871-2; James YOUNG, Public Men and Public Life in Canada.
- [43] GALT, dans H. J. MORGAN, éd., The Relations of the Industry of Canada, 323.
- [44] Aide spéciale au Grand Tronc : 1853, 1856, 1857 et 1861, jusqu'à la conversion des prêts du gouvernement en parts communes; G. P. de T. GLAZEBROOK, History of Transportation in Canada, Toronto, 1938.
- [45] BUCHANAN, dans H. C. MORGAN, éd., op. cit., 274.
- [46] CN, 1862, 6 mars, 146, en particulier sur le cas de Hamilton, p. 150, où il est question du comité de l'aide aux municipalités soi-disant induites à la tentation de spéculer, demandant au gouvernement d'absorber une partie de la dette des municipalités qui avaient participé à l'aventure des chemins de fer. Le 6 décembre 1861, le maire de Hamilton avait lancé une circulaire alarmante aux obligataires : CN, 1862, 3 janvier, 10. Échéance d'obligations en décembre 1861 : \$30,000; échéance en janvier 1862: \$30,000, CN, 1861, 26 décembre, 307.
- [47] Pour l'arrière-plan américain de la question, voir F.A. CLEVELAND et F. W. POWELL, Railroad Promotion and Capitalization in the United States, New York, 1909.